Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/ 707

Der Bundesminister
für Wohnungswesen, Städtebau
und Raumordnung
III A 3 - 3602 Nr. 1/19/62

Bad Godesberg, den 1. November 1962

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Maßnahmen zur raumordnerisch wirksamen Förderung einer verstärkten Ausweisung und Erschließung neuen Baulandes in Randgebieten der Schwerpunkte des Wohnungsbedarfs**

Bezug: **Beschluß des Deutschen Bundestages vom 18. Mai 1962 — Drucksache IV/212, Umdruck 103 —**

Die Prüfung hat zu den folgenden Ergebnissen geführt:

I. Maßnahmen zur verstärkten Ausweisung von Baugelände

1. Die Ausweisung von Baugelände erfolgt durch Aufstellung von Bebauungsplänen. Dafür sind die Gemeinden zuständig (§ 2 Abs. 1 und § 123 Abs. 1 des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960). Bebauungspläne sind aufzustellen, „sobald und soweit es erforderlich ist", Maßstab für die Beurteilung der Notwendigkeit der Baulandfestsetzung ist der Bedarf. Dabei sind die voraussehbaren Bedürfnisse zugrunde zu legen. Angesichts der Lage auf dem Baulandmarkt erscheint es aber angezeigt, die Ausweisung neuer Baugebiete nicht allzu eng auf den Bedarf der nächsten Zukunft zu beschränken. Eine auf den übersehbaren Bedarf abgestellte erweiterte Baugebietsausweisung ist — neben anderem — eine Maßnahme, die auf die wünschenswerte Erhöhung des Baulandangebotes hinzuwirken geeignet ist.

2. Die Entscheidungen über die Ausweisung neuer Baugebiete liegen, wie eingangs bemerkt, in der Zuständigkeit der Gemeinden. Besondere aufsichtliche Eingriffsbefugnisse gegenüber den Gemeinden enthält das Bundesbaugesetz nicht, Vorschriften der Regierungsvorlage, die darauf abzielten, sind in den parlamentarischen Beratungen gestrichen worden. Somit beschränken sich die aufsichtsbehördlichen Befugnisse auf die der allgemeinen Kommunal- und Rechtsaufsicht, deren rechtliche Regelung und verwaltungsmäßige Wahrnehmung in der Zuständigkeit der Länder liegt.

3. Die sachlich richtige Ausweisung von Baugelände wird von der Bundesregierung als eine grundsätzliche Frage der allgemeinen räumlichen Struktur des Bundesgebietes angesehen. Unter diesem Gesichtspunkt soll diese Frage auch in dem Entwurf eines Rahmengesetzes über die Raumordnung angesprochen werden, der gegenwärtig in dem Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung erarbeitet wird und in Kürze den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt werden soll. Dieser Gesetzentwurf soll eine Bestimmung des Inhaltes enthalten, daß die Voraussetzungen für eine nach den Aufgaben der verschiedenen Baugebiete planmäßig gegliederte und durch hinreichende Grünflächen aufgelockerte Besiedlung geschaffen werden, die bei einem sowohl für den einzelnen zumutbaren als auch für die Volkswirtschaft tragbaren Aufwand für Einrichtungen des Verkehrs, der Erschließung und Versorgung breiten Schichten der Bevölkerung den Erwerb von privatem Eigentum an Grund und Boden ermöglicht. Einen solchen bundesgesetzlichen Grundsatz würden die Länder durch gesetzgeberische und planerische Maßnahmen konkretisieren, wie auch die Gemeinden bei ihrer Bauleitplanung an die Beachtung dieses Grundsatzes gebunden wären.

4. Nach § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes sind die gemeindlichen Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Der Raumordnung und Landesplanung fällt die Aufgabe zu, die überörtliche räumliche Entwicklung nach übergeordneten Bedürfnissen planerisch darzustellen und zu beeinflussen. Diese Aufgabe schließt insbesondere auch die Ermittlung des Baulandbedarfs in den überge-

Druck: Buchdruckerei Peter Meier, 5201 Buisdorf/Siegburg
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

meindlichen Wirtschafts- und Siedlungsräumen und die Nachweisung derjenigen Räume ein, die unter Abwägung der beteiligten und betroffenen Interessen zur Deckung des Baulandbedarfs herangezogen werden sollten. Dabei wird allgemein anerkannt, daß die Landesplanung hier die Bauleitplanung der Gemeinden nicht ersetzen oder verdrängen darf; doch kann den Trägern der Landesplanung nicht das Recht und die Pflicht bestritten werden, in großen Zügen den Baulandbedarf auf überörtlicher Ebene zu ermitteln und die zur Deckung dieses Bedarfs in Betracht kommenden Räume darzustellen. Derartige Darstellungen sind unter der Voraussetzung, daß sie nach Rechtsform und Inhalt als „Ziele der Raumordnung und Landesplanung" anzusprechen sind, für die Gemeinden verpflichtend. Die Materie der Landesplanung ist in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern, Schleswig-Holstein und Hessen gesetzlich geregelt.

5. Die Aktivierung der interkommunalen und regionalen Planungskoordination ist eine wesentliche Voraussetzung für die in dem Beschluß des Deutschen Bundestages angeschnittene Ausweisung von Baugelände in den Randgebieten der Ballungsräume. Je nach Lage des einzelnen Falles sind besondere Organisations- und Verfahrensformen angezeigt:

   a) Grundsätzlich gilt für die Abstimmung gemeindenachbarlicher Belange das Gebot des § 2 Abs. 4 des Bundesbaugesetzes, wonach „die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abgestimmt werden sollen". Diese Abstimmung bei der Ausweisung von Wohnbauland einerseits und Industriegelände andererseits in benachbarten Gemeinden verläuft trotz allseitiger Bemühungen noch nicht befriedigend. Bekanntermaßen ergeben sich erhebliche materielle Schwierigkeiten aus kommunalfinanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Abgesehen von den verbreitet als unzulänglich angesehenen Maßnahmen des Gewerbesteuerausgleichs trägt das geltende Gemeindesteuerrecht nicht den Bedürfnissen eines angemessenen gemeindenachbarlichen Vorteils- und Lastenausgleichs Rechnung. In einigen Fällen sind Gemeindenachbarschaftsverträge bekanntgeworden, die auf Teilbereichen einen solchen Ausgleich anstreben. Im ganzen bleibt aber festzustellen, daß unter der Herrschaft des gegenwärtigen Kommunalfinanzsystems eine nach Gesichtspunkten der Raumordnungs- und Siedlungspolitik orientierte sachlich richtige Ausweisung von Wohnbauflächen und Industrieflächen den beteiligten Gemeinden in unausgeglichener Weise Vorteile verschafft bzw. Lasten auferlegt. Ohne grundlegende Reform des Kommunalsteuerrechts wird hier ein Wandel kaum eintreten können.

   b) Die in § 4 des Bundesbaugesetzes geregelte Organisationsform für die planerische Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden ist der Planungsverband. Die ersten Gründungen derartiger Planungsverbände sind inzwischen bekanntgeworden. Abgesehen von organisations- und verfahrensrechtlichen Fragen liegen Erfahrungen über die praktische Planungsarbeit derartiger Planungsverbände noch nicht vor. Es ist zu erwarten, daß sie bei der Baugeländeausweisung im Sinne der Entschließung des Bundestages wirken können.

   c) Als Instrument der gemeindenachbarlichen Planungskoordination in größeren Regionen haben sich auch bei der Lenkung der Baulandausweisung freiwillige Planungsgemeinschaften und kommunale Arbeitsgemeinschaften, die in nicht geringer Anzahl bestehen, durchaus bewährt.

   d) Bei den Beratungen des niedersächsischen Gesetzes über die Gründung eines Kommunalverbandes für den Raum Hannover ist die Bedeutung der überörtlichen Koordination der Bauland- und Industrielandausweisung klar erkannt worden. Der mit gesicherten Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Verband wird in der Lage sein, planerische Vorstellungen auch im Hinblick auf die Ausweisung von Bauland gegenüber den Gemeinden durchzusetzen. Damit folgt das voraussichtlich in Kürze in Kraft tretende niedersächsische Gesetz dem Vorbild des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk. Wenngleich prinzipiell der freiwilligen Kooperation der beteiligten Gemeinden der Vorzug zu geben ist, wird es möglicherweise auch in anderen Regionen zweckmäßig sein, die planerische Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden in dicht besiedelten Räumen landesrechtlich zu regeln. Dabei wird auch die oben angeschnittene Frage des interkommunalen Vorteils- und Lastenausgleichs zur Erleichterung der Lösung planerischer Probleme ratsam erscheinen.

6. Für die Ausweisung geeigneten Baugeländes in den Randgebieten der Ballungen ist auch die Sicherung der Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Bauleitplanung und der von staatlichen Behörden durchgeführten landwirtschaftlichen Flurbereinigung wichtig. Die Bedeutung dieser Kooperation scheint allgemein anerkannt zu sein. Mit der allmählich anlaufenden Aktivierung der Bauleitplanung werden hier zweifellos Erfolge sichtbar werden.

7. Gerade in kleineren Gemeinden macht sich allgemein der Mangel an fachlich vorgebildeten Planern äußerst nachteilig bemerkbar. Die Länder sind in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden und anderen berufenen wissenschaftlichen Institutionen bemüht, für die Ausbildung des Planernachwuchses brauchbare Regelungen auszuarbeiten. Diese Bemühungen werden vom Bunde aufmerksam verfolgt und gefördert. Das Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung fördert zu diesem Zwecke in Sonderheit die Aus- und Fortbildungstätigkeit der Institute für Städtebau, die die Akademie für Städtebau und Landesplanung in Berlin und München unterhält.

8. Die kommunale Bauleitplanung wird von mehreren Bundesländern durch die Gewährung von Planungszuschüssen gefördert. Diese Förderung wirkt sich besonders günstig auf die Bauleitplanung in kleineren ländlichen Gemeinden aus und trägt somit in gewissem Umfange auch zur Förderung der Baulandausweisung in Ballungsrandgebieten bei. In gleicher Richtung kann die Beratung solcher Gemeinden durch die von einigen Ländern eingerichteten bzw. geförderten Ortsplanungs-Beratungsstellen bei den Bezirksregierungen und bei den Landkreisen wirken.

II. Vermehrte Maßnahmen zur Erschließung von Baugebieten

1. Für die Zuständigkeit der Gemeinden auf dem Gebiet der Erschließung wie auch für etwaige aufsichtsbehördliche Maßnahmen gilt dasselbe wie für die Bauleitplanung. Die Verantwortung liegt auch insoweit bei den Gemeinden. Ergänzende, vorbereitende und lenkende Einflüsse der Raumordnung und Landesplanung, die sich in gewissem Umfang bei der Ausweisung von Baugelände entfalten können, haben im Bereich der Erschließung keinen Raum. Besondere Bedeutung kommt daher finanziellen Förderungsmaßnahmen zu.

2. Eine bedeutende Entlastung der Gemeinden bilden die Vorschriften des Bundesbaugesetzes über die Erhebung des Erschließungsbeitrages. Dabei wirkt sich besonders aus, daß die Gemeinden seit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes berechtigt sind, den Erschließungsbeitrag bereits dann zu erheben, wenn die Erschließungsanlagen fertiggestellt sind ohne Rücksicht auf das frühere Erfordernis der Errichtung eines Gebäudes an der Erschließungsanlage.

   Die Gemeinden bleiben mit mindestens 10 v.H. des Erschließungsaufwandes endgültig belastet wie auch mit den Kosten der Vorfinanzierung für die Zeit von der Durchführung der Erschließungsmaßnahmen bis zur Abrechnung und Veranlagung des Erschließungsbeitrages. Hier greifen verschiedene Förderungsmaßnahmen von Bund und Ländern ein.

3. Von dem Bund werden die folgenden Maßnahmen betrieben:

   a) Der Finanzierung von Erschließungsmaßnahmen dient § 90 Abs. 3 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, der die Möglichkeit der Bereitstellung öffentlicher Mittel für die Vorfinanzierung von Erschließungsmaßnahmen zum Gegenstand hat. § 90 Abs. 3 besagt, daß 5 v. H. der jährlich dem Land für die Förderung des sozialen Wohnungsbaues zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel als Darlehen für Baulanderschließung bewilligt werden dürfen. Demzufolge haben eine Reihe von Ländern öffentliche Mittel ihres Landes anteilig für diesen Zweck zur Verfügung gestellt.

   b) Der Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung gibt über die Deutsche Bau- und Bodenbank AG Zuschüsse zur Zinsverbilligung von Krediten, die von Heimstättengesellschaften und anderen geeigneten Unternehmen zum Zwecke der Beschaffung oder Erschließung größerer Baulandflächen am Geld- und Kapitalmarkt aufgenommen werden. Seit 1960 laufen drei Maßnahmen dieser Art mit einem Kreditvolumen von je 60 Millionen DM, die bis zu 5 Jahren zinsverbilligt werden. Es ist beabsichtigt, 1963 die Zinsverbilligung weiterer 80 Millionen DM Baulandbeschaffungs- und -erschließungskredite einzuleiten. Darüber hinaus schweben zur Zeit Verhandlungen zwischen Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung und Bundesminister der Finanzen mit dem Ziel, noch das Kreditvolumen der Jahresmaßnahme 1962 um 20 Millionen DM zu erhöhen.

   c) Im Rahmen des Bergarbeiterwohnungsbaues im Kohlenbergbau sind mit Mitteln des Bundestreuhandvermögens bisher über 150 Aufschließungsmaßnahmen und über 400 Folgeeinrichtungen unter Bereitstellung von etwa 75 Millionen DM gefördert worden. Es ist beabsichtigt, auch in Zukunft solche Mittel zu verteilen.

   d) Im Rahmen der Förderung von Eigentumsmaßnahmen hat der Bund der Freien und Hansestadt Hamburg für den Familienheimbau Hamburger Bürger, die in Hamburg selbst kein Bauland finden und sich deshalb in Niedersachsen oder Schleswig-Holstein um ein Grundstück für die Errichtung eines

Familienheims bemühen (sog. Baulandfälle), 2 Millionen DM zur Verfügung gestellt. Durch ein Ausweichen in die zu Niedersachsen oder Schleswig-Holstein gehörenden Randgebiete soll die Beschaffung von Grundstücken erleichtert und der Baulandmarkt in Hamburg entlastet werden.

4. Von den verschiedenen Förderungsmaßnahmen der Länder sollen folgende erwähnt werden:

   a) Das Land Hessen gibt den Gemeinden Beihilfen zu den Erschließungskosten über den Landesausgleichsstock in Form von Zinszuschüssen aus den öffentlichen Wohnungsbaumitteln, insbesondere zur Erschließung größerer zusammenhängender Siedlungsgebiete. Dabei sollen in erster Linie die Erschließungsmaßnahmen gefördert werden, durch welche baureifes Gelände zur Entlastung der Ballungsräume und Ballungszentren geschaffen wird.

   b) In Baden-Württemberg können die Gemeinden von der Landeskreditanstalt Darlehen für die Erschließung erhalten. Das Land gibt zur Verbilligung solcher Darlehen Zinszuschüsse. Dafür werden ca. 4 Millionen DM im Jahre 1962 aufgewendet, mit denen Darlehen in Höhe von rd. 30 Millionen DM verbilligt werden können. Die Darlehen haben eine Laufzeit von 10 Jahren und sind mit $3^1/_2$ v. H. zu verzinsen. Sie werden bevorzugt an finanzschwache Gemeinden im Nahbereich von Ballungsgebieten vergeben. Voraussetzung für ihre Gewährung ist, daß die Gemeinden angemessene Erschließungsbeiträge erheben.

5. Für die Erschließung von Baugebieten in zusammenhängenden Wirtschafts- und Siedlungsräumen ergeben sich dieselben Probleme, wie sie oben hinsichtlich des interkommunalen Vorteils- und Lastenausgleichs im allgemeinen dargestellt wurden, für den besonderen Anwendungsfall der Erschließung. Auch hier sind vereinzelt Vereinbarungen zwischen benachbarten Gemeinden getroffen worden, ohne daß damit über den Einzelfall hinausgehende Lösungen hätten ins Werk gesetzt werden können. Insbesondere haben bislang trotz darauf gerichteter Versuche keine Lösungen gefunden werden können etwa für die Übertragung des Rechtes auf Erhebung von Erschließungsbeiträgen und von Grundsteuern in solchen Baugebieten, die durch eine Nachbargemeinde auf deren Kosten erschlossen werden sollen.

III. Der von mehreren Ländern in den Besprechungen und schriftlichen Berichten zur Vorbereitung dieser Stellungnahme vertretenen Ansicht, daß die verstärkte Ausweisung und Erschließung von Baugebieten nicht die einzigen und nicht die allein ausreichenden Mittel zur Beschaffung von Baugelände zu tragbaren Preisen darstellen, stimme ich zu.

Zu diesem Fragenkomplex darf ich, um Wiederholungen zu vermeiden, auf die eingehende Darstellung verweisen, die ich in der 31. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18. Mai 1962 in Erwiderung der Großen Anfrage der Fraktion der SPD — Drucksache IV/212 — betreffend die Auswirkungen des Bundesbaugesetzes und sonstiger Maßnahmen der Bundesregierung auf die Baulandpreise gegeben habe.

IV. Über die Nr. 2 des Ersuchens des Bundestages wird der Herr Bundesschatzminister zum 15. Februar 1963 berichten.

Lücke